



Broj:

Podgorica, 27.02.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 („Sl. list Crne Gore“, br. 33/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 stav 1 i 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list Crne Gore“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Ministarstva kulture i medija, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 27.02.2023.godine donosi

MIŠLJENJE

I Nacrt Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije usklađen je sa Odlukom Evropske komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa - Prilog 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći;

II Shodno članu 3 Odluke iz stava I ovog mišljenja, državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u navedenoj Odluci, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave, pod uslovom da su istovremeno usklađene i sa uslovima koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili iz sektorskog zakonodavstva Unije.

O b r a z l o ž e n j e

Zahtjev

Ministarstvo kulture i medija (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) podnijelo je Zahtjev za davanje mišljenja broj: 08-082/22-680/1 od 04.11.2022. godine, zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) pod brojem: 05-430/22-822/1 od dana 14.11.2022. godine, na Nacrt pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije, od 27.10.2022. godine (u daljem tekstu: „Nacrt Pravilnika“).

U prilogu akta dostavljen je Nacrt Pravilnika sa izmijenjenim odredbama, a koje se odnose na sljedeće:

- kriterijume za raspodjelu sredstava iz potfonda;
- ukupan iznos sredstava koja se dodjeljuju štampane medije i internetske publikacije;
- definisanje dinamike dodjele sredstava.

Kako inicijalni zahtjev nije sadržao Obrazac 1 prijave državne pomoći, Agencija se obratila Ministarstvu Zahtjevom za dopunu Zahtjeva za davanje mišljenja, broj: 05-430/22-822/2 od 28.12.2022. godine. Ministarstvo je Aktom broj: 08-082/22-680/3 od 17.01.2023. godine, izvršilo dopunu dokumentacije zavedene kod Agencije pod brojem: 05-430/22-822/3 od 20.01.2023. godine, kojim je dostavilo popunjeni Obrazac 1 prijave državne pomoći potpisan od strane ovlaštenog lica i ovjeren od strane Ministarstva, kao i verzije važećeg Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije (Sl. list CG“, br. 125/21), relevantnije odredbe Zakona o medijima („Sl. list CG“, br. 82/20) kao i Nacrt Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije.

Pravni osnov

Odredbama čl. 17-23 Zakona o medijima regulisano je uspostavljanje, izvori i način raspodjele i korišćenja sredstava iz Fonda podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija (u daljem tekstu: „Fond“). Shodno članu 18 Zakona o medijima, Fond se finansira u iznosu od najmanje 0,09% tekućeg budžeta Crne Gore, utvrđenog godišnjim Zakonom o budžetu. Predviđeno je da raspodjelu sredstava iz Fonda vrši:

- 1) Savjet regulatora za audiovizuelne medijske usluge (Agencija za elektronske medije), 60% sredstava, koja se usmjeravaju u potfond za komercijalne i neprofitne medije i
- 2) Nezavisna komisija koju obrazuje Ministarstvo, 40% sredstava, koja se usmjeravaju u potfond za dnevne i nedeljne štampane medije i internetske publikacije.

Sredstva namijenjena potfondovima iz stava 2 ovog člana uplaćuju se na posebne žiro-račune organa zaduženih za raspodjelu i pripadaju:

- 1) 95% potfondovima; i
- 2) 5% za operativne troškove organa zaduženih za raspodjelu sredstava: Ministarstvu i regulatoru za audiovizuelne medijske usluge.

Članom 19 Zakona o medijima, predviđeno je da za operativne troškove različitih mehanizama samoregulacije, iz svakog od potfondova izdvaja se po 5% sredstava na godišnjem nivou. Članom 19 se dalje propisuje da samoregulatorna tijela jednom godišnje podnose zahtjev za pokriće operativnih troškova neophodnih za njihovu djelatnost.

Zahtjev može podnijeti samoregulatorno tijelo koje ispunjava sljedeće uslove:

- 1) da je uspostavljeno najmanje tri godine prije podnošenja zahtjeva i
- 2) da osnivači medija nad kojima je uspostavljeno samoregulatorno tijelo ispunjavaju uslove iz člana 21 ovog zakona.

Članom 20 Zakona o medijima, propisane su teme sadržaja za čiju proizvodnju i objavljivanje će se koristiti sredstva iz fonda. Istim članom je propisano da se sredstva iz Fonda ne mogu

dodjeljivati za projekte koji su finansirani iz donacija, sponzorstava ili grantova od strane domaćih i stranih institucija.

Na konkurs za sredstva iz potfonda za komercijalne i neprofitne medije, kojim će upravljati Agencija, može se prijaviti osnivač audiovizuelne medijske usluge koji ispunjava sljedeće uslove saglasno članu 21 Zakona o medijima, kako slijedi:

1) osnivač medija je objavio podatke o vlasničkoj strukturi, saglasno članu 11 st. 1, 2 i 4 ovog zakona;

2) osnivač medija je dostavio podatke o učešću finansiranja iz budžeta Crne Gore ili budžeta jedinica lokalne samouprave, odnosno od pravnih lica koja su u državnoj svojini ili koja se, u cjelini ili većinski, finansiraju iz javnih prihoda (oglašavanje, grantovi, krediti, subvencije i drugo), u strukturi prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se raspisuje konkurs, saglasno čl. 13 i 16 ovog zakona;

3) medij je do roka za podnošenje prijave na javni konkurs izmirio dospjele finansijske obaveze po osnovu poreza, doprinosa za socijalno osiguranje i naknada za emitovanje radijskog ili televizijskog programa;

4) osnivač medija nije u postupku stečaja ili likvidacije;

5) da osnivaču medija nije blokiran račun u postupku prinudne naplate;

6) da mediju nije privremeno oduzeto odobrenje za emitovanje; i

7) da medij nije nenamjenski koristio ranije dodijeljena sredstva iz Fonda.

Ministarstvo i regulator za audiovizuelne medijske usluge vode evidenciju raspodjele sredstava za pružanje javnih usluga i objavljuju izvještaj o raspodjeli sredstava na svojoj internet stranici u roku od 30 dana od dodjele sredstava. Shodno članu 23 Zakona o medijima, korisnik sredstava Fonda dužan je da:

- organu zaduženom za dodjelu sredstava dostavi detaljan pisani izvještaj o realizaciji projekta, u roku od 30 dana od dana završetka projekta

- vodi odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga od obavljanja komercijalnih audiovizuelnih usluga.

Ako korisnik sredstava Fonda dodijeljena sredstva koristi suprotno namjeni za koju su dodijeljena ili visina dodijeljenih sredstava prevazilazi visinu sredstava neophodnih za pružanje javnih usluga, Fond će naložiti povraćaj nezakonito utrošenih sredstava i njihovo isključivo korišćenje za obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga u skladu sa ovim zakonom. Povraćaj nezakonito utrošenih sredstava obavlja se uplatom na račun Fonda.

Opis Nacrta Pravilnika

Uvidom u dostavljeni Nacrt pravilnika, Agencija je utvrdila da se mijenja:

Član 3 – kriterijumi za raspodjelu sredstava iz potfonda, i to prema:

- doprinosu prijavljenog projekta za ostvarivanje ciljeva iz člana 20 Zakona o medijima;
- kvalitetu prijavljenog projekta;

- kapacitetu medija da realizuje prijavljeni projekat i
- doprinosu raznolikosti medijskog sadržaja i pluralizma ideja.

Član 5 stav 1 tačka 3 poslije riječi „koja se dodjeljuju“, dodaju se riječi „za dnevne i nedjeljne štampane medije i internetske publikacije“. Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi: „Ministarstvo utvrđuje ukupan iznos sredstava koja se dodjeljuju za dnevne i nedjeljne štampane medije i internetske publikacije prilikom objavljivanja konkursa iz stava 2 ovog člana“.

Član 11 stav 1 tačka 1 i 2 mijenjaju se i odnose se na dinamiku isplate sredstava dodijeljenim ugovorom.

Državna pomoć

Agencija je analizirala ispunjenosti kriterijuma iz člana 107. (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, odnosno člana 2 Zakona, i utvrdila da Pravilnik sadrži osnov za dodjelu državne pomoći:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu; i
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

U postupku ocjene zahtjeva, Agencija je analizirala Nacrt Pravilnika, kako bi ocjenila njegovu usklađenost sa odredbama Odluke Evropske komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (u daljem tekstu: „Odluka“), kao Priloga 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

U presudi u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (u daljem tekstu: „**Altmark**“) Sud je odlučio da naknada za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107 Ugovora, pod uslovom da su istovremeno (kumulativno) ispunjena četiri kriterijuma:

1. Preduzetniku koji prima naknadu, moraju biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga, i te obaveze moraju biti jasno određene;

Prilikom ocjene ovog kriterijuma, Agencija je izvršila uvid i u osnovni tekst Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije („Sl. list CG“ br. 125/21) te utvrdila da, shodno članu 10 Pravilnika, Ministarstvo zaključuje ugovor sa korisnikom koji sadrži: naziv tematskih oblasti medijskih sadržaja, visinu dodijeljenih sredstava; dinamiku isplate dodijeljenih sredstava; rokove i način podnošenja izvještaja o namjenskoj upotrebi sredstava, sa pratećom dokumentacijom, uslove za raskid ugovora i povraćaj sredstava, rok za realizaciju ugovora, koji ne može biti duži od deset mjeseci, kako i druga prava i obaveze.

Sastavni dio ugovora su takođe opis medijskog sadržaja koji je podnesen u okviru prijave, za svaki medijski sadržaj za koji su dodijeljena sredstva i plan realizacije proizvodnje i objavljivanja za svaki medijski sadržaj za koji su dodijeljena sredstva, revidiran u skladu sa obimom dodijeljenih sredstava.

Iz navedenog je jasno da postoji akt o povjeravanju i da su obaveze korisnika jasno određene.

2. Drugi uslov definiše da parametri na osnovu kojih se izračunava naknada, moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivian i transparentan način;

U konkretnom slučaju član 4 Pravilnika navodi da maksimalni iznos sredstava koji može biti dodijeljen jednom mediju (korisniku) u toku jedne godine ne može biti veći od:

- 10% sredstava iz člana 18 Zakona o medijima (u daljem tekstu: Zakon), za štampane medije,
- 5% sredstava iz člana 18 Zakona, za internetske publikacije.

Kao što je navedeno, Zakon o medijima odredbom člana 18 navodi iznose koji iz budžeta mogu biti raspoređeni u Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, Fond se finansira u iznosu od najmanje 0,09% tekućeg budžeta Crne Gore utvrđenog godišnjim Zakonom o budžetu. U stavu 2 tačka 2 člana 18 definisano je da nezavisna komisija koju obrazuje Ministarstvo, 40% sredstava usmjerava u potfond za dnevne i nedeljne štampane medije i internetske publikacije. Sredstva namijenjena potfondovima iz stava 2 ovog člana uplaćuju se na posebne žiro-račune organa zaduženih za raspodjelu i pripadaju:

- 1) 95% potfondovima i
- 2) 5% za operativne troškove organa zaduženih za raspodjelu sredstava.

3. Treće, naknada ne smije da premaši iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali prilikom izvršenja obaveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit;

Odredbom člana 23 stav 3 Zakona o medijima je definisano da iznos sredstava za pružanje javnih usluga ne smije prelaziti neto troškove neophodne za pružanje tih usluga, uzimajući u obzir druge direktne ili indirektno prihode koji proizilaze iz pružanja tih usluga.

4. Konačno, ako u konkretnom slučaju preduzetnik kojem je povjereno izvršenje obaveze pružanja javne usluge, nije izabran na osnovu postupka otvorenog tendera, koji bi omogućio izbor ponuđača koji bi takve usluge mogao da pruži po najpovoljnijim uslovima za društvo,

visina potrebne naknade određuje se na osnovu analize troškova koje bi imao tipičan preduzetnik, kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća potrebna sredstva.¹

Shodno članu 5 Pravilnika raspodjela sredstava iz potfonda vrši se na osnovu javnog konkursa. Javni konkurs se objavljuje na internet stranici Ministarstva. Iz navedneog se vidi da je propisan na osnovu otvorenog tendera – konkursa, stoga je i četvrti kriterijum ispunjen u predmetnom slučaju.

Nadalje, odredbom člana 2 stav 2 Odluke, podtačka a) navedeno je da se predmetna Odluka primjenjuje na naknade koje ne prelaze godišnji iznos od 15 miliona eura za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa u svim područjima, osim saobraćaja i saobraćajne infrastrukture; ako iznos naknade varira u toku perioda u kojem je povjereno obavljanje javne usluge, godišnji iznos računa se kao prosjek godišnjih iznosa naknade za koje se očekuje da će se ostvariti u toku perioda u kojem je povjerena javna usluga.

Saglasno članu 4 Odluke, obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa povjerava se predmetnom preduzetniku na osnovu jednog ili više pravnih akata, o čijem obliku može da odluči svaka država članica. Taj akt ili akti moraju da sadrže, naročito:

a) sadržaj i trajanje obaveza pružanja javne usluge;

- što se tiče sadržaja javne usluge ona je definisana članom 17 Zakona o medijima kojim je navedeno da država iz budžeta Crne Gore finansira projekte u oblasti informisanja, obezbjeđivanjem finansijskih sredstava za pružanje javnih usluga preko Fonda.

Država može obezbijediti dio sredstava iz budžeta Crne Gore u cilju pružanja javnih usluga, radi ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava za:

1) medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa, na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; i

2) medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa u štampanim neprofitnim medijima.

Dalje, članom 20 Zakona o medijima, propisano je da se sredstva iz Fonda koriste za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su značajni za:

a) Promociju kulturne raznolikosti, očuvanje tradicije i identiteta Crne Gore, evropske integracije Crne Gore, aktuelne društvene, političke i ekonomske teme, nauku, kulturu, umjetnost i obrazovanje, zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda, djecu, sport i mlade, zaštitu životne sredine, održivi razvoj i turizam, promociju zdravlja i zdravih stilova života, promociju poljoprivrede i turizma, afirmaciju preduzetništva; zaštitu potrošača, borbu protiv korupcije, borbu protiv bolesti zavisnosti, društvenu integraciju ranjivih kategorija društva (lica sa invaliditetom, nezaposlena lica, lica treće životne dobi, samohrani roditelji, žrtve porodičnog

¹ Podnosilac prijave državne pomoći mora dokazati da je četvrti uslov ispunjen (vidi presudu Suda od 16. februara 2016., Njemačka protiv Komisije, C-446/14 P, ECLI:EU:C:2016:97, st. 38.), te je dokazivanje ispunjenosti četvrtog kriterijuma na podnosioci prijave državne pomoći.

nasilja i drugi); razvoj civilnog društva i volonterizma; i promociju medijske pismenosti i medijskog profesionalizma.

- Što se tiče trajanja obaveze pružanja javne usluge odredbama člana 1 i 4 Pravilnika navodi se vremenski okvir za namijenjena sredstava za fondove i potfondove od godinu dana. Dalje se u članu 10 stav 2 tačka 6 navodi da rok za realizaciju ugovora ne može biti duži od 10 mjeseci.

b) preduzetnika i, kada je relevantno, određeno državno područje (opseg);

Odredbom člana 21 stav 2 Zakona o medijima definisano je da se na konkurs može prijaviti osnivač komercijalnog, štampanog medija, audiovizuelne medijske usluge ili neprofitnog medija i internetske publikacije koji ispunjava više tehničkih uslova.

c) vrstu svih isključivih ili posebnih prava koja su tom preduzetniku dodijeljena od strane nadležnog organa;

Odredbe člana 6 Pravilnika ukazuju na posebna prava podnosilaca prijave, ukoliko prijave budu usvojene. One se odnose na sadržaj prijave – projekta stav 1 tačka 2 alineja 1, kao i na prava u pogledu finansiranja projekata – stav 1 tačka 3 alineje 1, 2 i 3.

d) opis mehanizma naknade i parametre za izračunavanje, kontrolu i reviziju naknade;

Dinamika isplate sredstava koja se korisnicima dodjeljuju ugovorom definisana je članom 11 Pravilnika i to: 70% dodijeljenih sredstava se uplaćuje u roku od tri dana od dana potpisivanja ugovora, 30% dodijeljenih sredstava nakon odobravanja privremenog izvještaja iz člana 13 stav 3 Pravilnika. Utrošak sredstava dokazuje se podnošenjem relevantne dokumentacije. Korisnik je dužan da Ministarstvu podnese izvještaj o namjenskoj upotrebi dodijeljenih sredstava iz potfonda, koji može biti privremeni i konačni.

e) mjere za izbjegavanje i povraćaj moguće prekomjerne naknade

U članu 10 Pravilnika je definisano da Ugovor sa korisnikom mora da sadrži odredbu o eventualnom povraćaju sredstava.

f) pozivanje na ovu Odluku.

Odredbom člana 12 Pravilnika definisano je da se dodijeljenim sredstvima može raspolagati isključivo u skladu sa ugovorom, Pravilnikom i Pravilnikom o listi pravila državne pomoći. Imajući u vidu da je Odluka sastavni dio Pravilnika (u formi Priloga br. 2) smatra se da je i ovaj uslov ispunjen.

Agencija posebno ukazuje, da kada preduzetnik obavlja djelatnosti koje su i u okviru i van obima usluga od opšteg ekonomskog interesa, na knjigovodstvenim računima mora odvojeno da prikaže troškove i prihode povezane sa uslugom od opšteg ekonomskog interesa i one povezane sa drugim uslugama, kao i parametre za razvrstavanje troškova i prihoda. Troškovi povezani sa djelatnostima van obima usluga od opšteg ekonomskog interesa moraju da pokriju sve direktne troškove, odgovarajući udio u zajedničkim troškovima, kao i odgovarajući prinos na kapital. U odnosu na te troškove naknada ne može da bude dodijeljena.

Zaključak

Imajući u vidu da se sredstva iz Fonda dodjeljuju u obliku naknade za pružanje javne usluge, primjena predmetnog Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane medije i internetske publikacije, predstavljala bi usklađenu pomoć shodno Zakonu o kontroli državne pomoći.

Ministartvo kulture i medija dužno je da vodi računa da iznosi za pomoći iz Pravilnika ne pređu ukupni godišnji iznos od 15 miliona eura i da sva sredstva dodijeljena po osnovu predmetnog Pravilnika unese u odgovarajući registar pomoći kojem se može pristupiti preko sajta Agencije <https://registri.azzk.me/>.

Shodno članu 3 Odluke državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u navedenoj Odluci, usklašene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave, pod uslovom da su istovremeno usklašene i sa usloviiam koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili iz sektorskog zakonodavstva Unije.

Shodno članu 7 stav 1 tačka 4 Zakona o kontroli državne pomoći, promovisanje i očuvanje kulturne baštine predstavlja usklađenu državnu pomoć, ukoliko ista ne utiče na položaj drugih učesnika na tržištu, stoga uslovi postavljeni u ovom mišljenju se ne odnose na ta davanja.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu kulture i medija, Njegoševa 83, Cetinje
- u spise predmeta,
- a/a